



圖片來源：路透社

北約定位俄羅斯為「直接威脅」中國則「挑戰」歐洲利益

台北醫學大學兼任副教授 楊志恆

一、北約馬德里峰會主要成果

北約峰會 6 月 28 至 30 日於西班牙首都馬德里舉行，接續 26 至 28 日於德國巴伐利亞舉行的 G7 峰會，兩場峰會烏克蘭總統澤倫斯基 (Volodymyr Zelenskyy) 皆以視訊方式參與。這次北約峰會主要成果有五項：一是通過指導北約軍事部署的新「戰略概念」(Strategic Concept)，將俄羅斯定位為對歐洲「最重大且直接的威脅」，中國則是「對基於規則的世界秩序構成系統性挑戰」；二是北約增強兵力部署，員額由原先的 4 萬名大幅增加為 30 萬，此外，美國也將增加在歐兵力部署，尤其是在北約東翼的常駐部隊；三是對烏克蘭全力軍事支援，美國總統拜登 (Joe Biden) 承諾，無論需要多長時間，美將持續支持烏克蘭；四是芬蘭和瑞典與土耳其達成有條件協議，去除兩國加入北約的最大障礙；五是日本、韓國、澳洲、紐西蘭四個印太國

家元首第一次受邀參加峰會。最引人注目是新版北約「戰略概念」首次提到中國，直指中國以攻擊性的言論與假消息鎖定盟友並損害北約安全，更與俄國聯手企圖顛覆國際秩序，北約將強化合作以應對中國挑戰，此項指控對未來歐洲國家與中國關係發展將有深遠影響。

二、北約對當前烏克蘭情勢的態度

(一) 持續對烏克蘭的支援

(1) 軍事援助

北約目前主要的工作是援助烏克蘭，特別是軍事援助，這次援助的內容包括：14 萬套反坦克系統、6 百多輛坦克、5 百套火炮系統、超過 60 萬發彈藥及先進的多管火箭系統、反艦系統與防空系統；美國則將援助 8.2 億美元，包括用於烏克蘭的先進西方防空系統、反砲擊雷達，以及「海馬斯」多管火箭系統（HIMARS）所需之額外彈藥。

(2) 對俄羅斯的制裁

在對俄制裁方面，拜登與 G7 領導人繼續履行一致堅定的承諾支持烏克蘭，並追究蒲亭（Vladimir Putin）的戰爭責任。G7 共同宣布之制裁有二：一是禁止自俄國進口黃金，因為黃金是為俄國帶來數百億美元收入的主要出口產品；二是由於蒲亭利用國際石油價格高漲作為報復被經濟制裁手段，美國受到的影響尤大，因此，拜登在 G7 峰會中倡議對俄羅斯產石油的交易價格設定上限，並將金融服務、保險及石油貨物運輸與俄羅斯石油價格上限掛勾，若託運商或進口商想要使用這些服務，就得承諾為俄羅斯石油價格設定最高上限，藉此限制俄羅斯原油價格，給莫斯科施加壓力。這項措施之風險仍未知，不過，各國大多同意實施以限制俄國用低價販油獲利作為侵略烏克蘭的資金來源。

(二) 北約的改革

(1) 鼓勵各成員國至少將國防經費提升到 GDP 的 2%

北約鼓勵各成員國增加國防開支至 GDP 的 2%，美國國防開支為 3.5%，英國為 2.2%，德國僅 1.3%，但德已承諾未來將提升至 2%，並宣佈為軍事事務提供超過 1,000 億歐元的特別基金。義大利、加拿大、西班牙和荷蘭都未達 2% 的目標，斯洛伐克、捷克和荷蘭則已宣布將履行 2% 的承諾，波蘭、羅馬尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛的增長也都超過 2.5%。

(2) 增兵及加強東部部署提升威懾和防禦能力

為應對俄羅斯侵略烏克蘭導致的歐洲安全環境惡化，北約啟動了防禦計畫，將部隊兵員自 4 萬多名增加到 30 萬，北約也將在東翼增加戰鬥群，確保從波羅的海到黑海的防禦能量，同時透過更多演習計畫加強戰力與戰備。美國則將向歐洲增派 2 萬多名部隊，強化歐洲的防禦和威懾能量，拜登並表示，美國將採取下列額外措施：

1. 在波蘭建立一永久性的第五軍司令部前線指揮所，提高美國與北約在東翼的互操作性。
2. 承諾在歐維持一額外的輪換戰鬥旅，並將該旅部署於羅馬尼亞。
3. 加強在波羅的海地區的輪換部署，包括裝甲、航空、防空和特種作戰部隊，提高與盟國的互操作性並強化訓練，以提供具有戰鬥力的有效防禦。
4. 美國部署於西班牙的驅逐艦數量從 4 艘增加到 6 艘。
5. 將有兩個 F-35 戰機中隊駐紮英國。
6. 在德國和義大利部署額外的防空系統和其他輔助設施。

(3) 修訂北約「戰略概念」將俄國視為「直接威脅」，中國則為「挑戰」

「戰略概念」是北約軍事部署關鍵性指導綱領，概述了北約的核心任務，如威懾和防禦、危機預防和管理以及合作。這次是根據 2021

年峰會通過的「北約 2030 議程」進行轉型，它將指導維護歐洲與跨大西洋安全的軍事部署，以應對俄羅斯侵略，以及中國深化俄中戰略夥伴關係所造成的系統性挑戰。本次修訂版本首次將中國的野心和脅迫性政策對西方利益、安全和價值觀構成之挑戰列入其中，也說明北約將如何應對未來俄、中的威脅和挑戰。

三、拜登期待強化美日韓同盟團結並改善日韓關係

日、韓、澳、紐國家元首和歐洲理事會主席、歐盟執委會主席均受邀參加本次峰會，凸顯印太民主國家與歐洲擴大夥伴合作關係，使全球民主力量更為強大。值得注意的是，6 月 29 日拜登和日本首相岸田文雄、韓國總統尹錫悅舉行三邊會談，拜登表示，要達成朝鮮半島完全非核化以及實現自由開放的印太區域兩大共同目標，美日韓合作至為重要，而對於如何因應北韓日增之安全威脅，三國都同意加強合作。拜登更期盼透過美日韓三國峰會，讓日韓關係有所改善；岸田表示，北韓很可能進一步核試挑釁，美日韓有必要加強合作，提升嚇阻力道。對於日本公民遭北韓綁架的問題期待能早日解決，拜登和尹錫悅都支持日本的立場；尹錫悅在峰會上也表示，北韓核問題及飛彈威脅升溫，造成國際社會不安，更加凸顯美日韓合作的重要性。他希望藉此次三國峰會展現強化合作的意志，使三國合作能成為促進世界和平穩定的重要軸心。

四、北約峰會整體評估

(一) 北約團結的內憂

對於芬蘭與瑞典加入北約一事，拜登表示，蒲亭企圖將歐洲芬蘭化 (Finlandization)，結果卻導致歐洲北約化 (NATOization)，完全違反蒲亭的意願，卻恰好合乎保障歐洲安全的需求。不過，北約主要領導國美國、英國、法國等國內因為疫情、能源價格上漲、通貨膨

脹等因素，以及各種政治問題，導致各國執政黨的支持度普遍下滑，各國對烏克蘭的支持是否下降甚至疲乏，引起關注。在6月30日的記者會中，媒體追問拜登的重點便轉移到美國國內政治爭議問題；英國首相強生（Boris Johnson）雖然挺過下台的政治風暴，但英國通貨膨脹率超過9%，是40年來最高；法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）則因國會選舉失利失去政治優勢，而被質疑對烏克蘭支持將改變，尤其在俄羅斯石油和天然氣出口價格上限議題上，馬克宏偏離了美國在大型石油進口國間達成共識的提議。北約國家內部目前是從大範圍懲罰俄羅斯，但同時也為自身帶來痛苦，因此各國內部有不同的意見和看法，這些因素都可能影響未來北約團結，尤其是在制裁俄羅斯及支持烏克蘭等問題上。

（二）北約與印太民主國家「連結」將台灣推上更高國際舞台

整體而言，這次峰會正在改變當今的地緣戰略格局，首先，北約與日、韓、澳、紐等印太主要民主國家連結，擴大全球民主國家合作，有利各國共同應對俄中國等威權專制國家對世界秩序的破壞；其次是北約的中國策略轉變，過去歐洲國家與中各有不同的經濟利益關係，所以在「戰略概念」中都沒提及中國，新版本明確將中國定位為「威脅」，顯示中國的野心對以規則為基礎的國際秩序與北約安全相關領域已構成系統性挑戰。北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）在峰會中也特別提及，中國大幅增強軍事力量「霸凌」台灣等鄰居。台灣處在對抗中國前沿，北約這次峰會更加襯托出台灣安全的重要，也顯示台灣安全已被北約這個全球最強大的民主守護力量注意到了。「德不孤，必有鄰」，台灣志同道合的民主盟友正在擴大與強化中。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策及立場。